



Para lograr un futuro mejor

El papel de los gobiernos

De muchas maneras, los gobiernos crean las condiciones para la igualdad de género. Pueden eliminar las barreras jurídicas y cambiar la legislación a fin de promover la justicia de género; pueden prestar atención a la igualdad de género en el diseño de políticas y programas; y pueden alentar ámbitos institucionales propicios. Dado que los gobiernos son los mayores empleadores directos e indirectos, pueden fijar normas y ofrecer ejemplos a los demás. Finalmente, los líderes políticos pueden propugnar y promover la igualdad de género y alentar a sus partidarios a que sigan su ejemplo en todos los niveles.

En el Programa de Acción de la CIPD, los gobiernos convinieron en la necesidad de incrementar las asignaciones nacionales con destino a la atención de la salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, así como las contribuciones a la asistencia internacional. Convinieron en que una mayor participación en la cooperación técnica y un mayor apoyo entre países en desarrollo difundiría más ampliamente las lecciones obtenidas de programas eficaces.

Apoyo jurídico a la igualdad de género

Muchos códigos jurídicos o administrativos contienen barreras para el acceso de las mujeres a los recursos y los bienes, a la información básica y a los servicios (inclusive los de salud y educación), a las decisiones básicas relativas a la condición de la familia¹, a la protección contra la violencia y a la libertad de

asociación. Aun en los casos en que se cuenta con legislación propicia, es posible que los mecanismos para la vigencia en la práctica de esos derechos jurídicos sean débiles o queden suplantados por el derecho consuetudinario.

La Constitución de **Sudáfrica** garantiza los derechos reproductivos, pero el ejercicio de estos derechos quedó restringido cuando se invocó el derecho consuetudinario. Esta cuestión está a consideración de los tribunales y ha sido señalada a los funcionarios encargados de formular políticas.

El FNUAP ha patrocinado intercambios de ideas entre parlamentarios de Estados árabes y de países de África acerca de los cambios que es preciso introducir en las leyes sobre el estatuto personal de los ciudadanos a fin de proteger el ejercicio de los derechos reproductivos y de otro tipo.

Más de dos tercios de los países del mundo, entre ellos casi todos los de América Latina, han modificado su legislación para mejorar el acceso de la mujer a los recursos y los servicios de educación y salud, y para aumentar las facultades de la mujer en lo concerniente a la adopción de decisiones en la familia².

En el **Ecuador**, la Asamblea Constitucional Nacional ha debatido la incorporación en la Constitución de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. Varios grupos de mujeres, entre ellos el Consejo Nacional de la Mujer, lideraron las consultas y las gestiones ante las autoridades. En **Venezuela**, la Red de Población, con el apoyo del FNUAP, promovió la incorporación de los derechos sexuales y

FOTO: Programas de capacitación para oficinistas en Ghana. Los gobiernos pueden capacitar a hombres y mujeres para que utilicen las nuevas tecnologías.

Jorgen Schytte/Still Pictures

RECUADRO 30

Las mujeres en puestos ejecutivos

Las mujeres han sido siempre líderes en organizaciones comunitarias y no gubernamentales, pero están insuficientemente representadas en casi todos los planos del gobierno, especialmente en órganos ministeriales y otros órganos ejecutivos. Hay una docena de países que siguen careciendo de mujeres en el parlamento y en al menos ocho países, las mujeres ni siquiera pueden votar.

Las mujeres constituyen el 13% de los parlamentarios de todo el mundo, en comparación con el 7% en 1975. Sólo en nueve países hay una proporción de mujeres del 30% o más en los parlamentos nacionales (meta fijada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer): Alemania, Dinamarca, Eritrea, Finlandia, Islandia, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica y Suecia (con más del 40%).

En algunos países, la constitución obliga a establecer cuotas para los escaños parlamentarios ocupados por mujeres. En otros países, los partidos políticos también pueden convenir en cuotas o fijar metas para la proporción de candidatos electorales.

En Europa oriental y Mongolia, por ejemplo, junto con la transición hacia sistemas políticos democráticos se eliminaron las cuotas y esto redundó en pronunciadas disminuciones en la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres. En Sudáfrica, en cambio, después de poner fin al apartheid, la proporción aumentó del 1% al 30%.

Varios otros países en desarrollo han experimentado aumentos espectaculares en los últimos 25 años, entre ellos Uganda (desde 1% hasta 18%), el Ecuador (desde 1% hasta 17%), las Bahamas (desde 4% hasta 20%) y Barbados (desde 4% hasta 20%).

Las mujeres ocupan un 30% o más de los cargos de nivel ministerial en sólo seis países: Barbados, Eritrea, Finlandia, Liechtenstein, Seychelles y Suecia. En otros diez países de Europa occidental y el Caribe, la proporción es de entre 20% y 29%. Hay unos 48 países que no tienen ninguna mujer en cargos ministeriales.

reproductivos y la equidad de género en la nueva Constitución, aprobada en diciembre de 1999³.

Se ha prohibido por ley la mutilación genital femenina en **Ghana** (1994); **Djibouti** (1995); **Burkina Faso** (1996); **Côte d'Ivoire**, el **Togo** y la **República Unida de Tanzania** (1998); y el **Senegal** (1999). En 1996, merced a un decreto del Ministerio de Salud se prohibió en **Egipto** la mutilación genital femenina, salvo en casos de necesidad médica; en 1997, el tribunal administrativo superior ratificó la prohibición después de que haberse iniciado un juicio para cuestionar las bases jurídicas de dicha prohibición⁴.

Nueva legislación

En los años 1997 a 1999, varios países aprobaron o enmendaron leyes sobre diversos temas, a fin de reflejar las principales metas de la CIPD y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer⁵.

Salud reproductiva

México y el **Perú** promulgaron leyes integrales para incrementar el acceso a todo tipo de servicios de salud reproductiva. El nuevo Código de Salud Pública de **Guinea** asignó prioridad a los servicios de planificación de la familia. La Ley de Salud de **Georgia** estipuló que todos los ciudadanos tienen derecho a determinar el número y el espaciamiento de sus hijos. **Portugal** enmendó su Constitución para especificar que el Estado debe garantizar el derecho a la planificación de la familia. La nueva Constitución del

Ecuador garantizó el derecho de las personas a decidir cuál es el número de hijos que desean tener.

El **Perú** garantizó el derecho a escoger la esterilización como método de planificación de la familia. El **Brasil** aprobó la esterilización de personas mayores de 25 años o de menores de 25 años cuando ya tienen dos hijos. El **Paraguay** publicó un manual nacional de planificación de la familia en que se autoriza la esterilización. **Tailandia** autorizó el otorgamiento de licencia en su trabajo a los empleados que desean someterse a operaciones de esterilización.

El Ministerio de Salud y Bienestar Social del **Japón** aprobó la venta de anticonceptivos orales de baja dosificación en 1999, casi 40 años después de iniciarse los trámites para obtener dicha aprobación.

Camboya promulgó una legislación integral sobre el aborto, ampliando las circunstancias en que se autoriza a practicarlo.

Mejora de la condición jurídica y social de la mujer

Albania, **Burkina Faso**, el **Ecuador**, **Fiji**, **Madagascar**, **Polonia** y el **Sudán** aprobaron o enmendaron sus constituciones a fin de prohibir la discriminación por motivos de sexo. **Francia** enmendó su Constitución para promover el acceso en condiciones de igualdad de hombres y mujeres a las facultades electorales y los cargos electivos. **Luxemburgo** tipificó como delito la discriminación por motivos de sexo en casi todos los aspectos de la sociedad.

Cabo Verde y la **República Checa** promulgaron nuevos códigos de la familia y garantizan la igualdad de derechos y deberes en el matrimonio. **Sudáfrica** estipuló que los miembros de la pareja en uniones consensuales tienen igual condición. Otros países aprobaron leyes menos integrales al respecto.

En el **Pakistán**, el Tribunal Superior de Lahore dictaminó que para que un matrimonio sea válido es preciso el consentimiento de ambos contrayentes y que un tutor no tiene derecho a otorgar su consentimiento en nombre de la contrayente si ésta no da su aprobación. La Constitución de **Burkina Faso** estipula que el matrimonio se basa en el libre consentimiento del hombre y la mujer.

Violencia por motivos de género

Botswana, **China**, **Colombia**, **Dominica**, **Filipinas**, el **Perú**, el **Reino Unido** y **Viet Nam** aumentaron los castigos por diversas transgresiones sexuales o ampliaron la protección contra la violencia sexual. **Cabo Verde**, **Cuba**, la **República Unida de Tanzania**, **Tailandia**, **Ucrania** y **Viet Nam** proscribieron la trata de mujeres y niños. El **Canadá**, **Italia** y el **Reino Unido** tipificaron como delito el turismo sexual en que se explota a menores. **Bolivia** ya no requiere que se certifique que una mujer es "honesta" para considerarla víctima de algunos ataques sexuales. En **Alemania** se tipificó como delito la violación de una mujer por su esposo.

Bélgica, las **Bermudas**, **Honduras**, **Mauricio**, **México**, el **Perú**, **Portugal**, la **República Dominicana**, **Sudáfrica** y **Venezuela** alentaron varios tipos de legislación contra la violencia doméstica. Las **Bermudas** prohibieron el rondar al acecho de una mujer, mientras **Nueva Zelandia** y el **Reino Unido** establecieron medidas para contrarrestar el acoso.

Relaciones laborales y empleo

Camboya, el **Ecuador**, **Indonesia**, la **República de Corea**, el **Senegal** y **Tayikistán** promulgaron nuevos có-



digos laborales en los que se prohíbe la discriminación contra la mujer en el lugar de trabajo; **Camboya**, el **Ecuador** y **Swazilandia** también garantizaron la equidad en el pago y todos esos países, salvo **Tayikistán**, proporcionan ahora protección contra el despido de una embarazada o de una mujer en uso de licencia de maternidad. En el **Senegal**, una trabajadora ya no necesita el consentimiento de su esposo para afiliarse a un sindicato. En el **Ecuador**, los empleadores deben tener un cierto porcentaje de mujeres en la fuerza laboral. **Tailandia** estipula que los empleadores han de tratar en un plano de igualdad a los empleados varones y mujeres y prohíbe el acoso sexual en el lugar de trabajo.

La **República Unida de Tanzania** prohibió el despido por motivos de sexo o de embarazo. **Chile**, **Chipre**, el **Sudán** y **Zambia** proscribieron la discriminación por motivos de embarazo o parto. **Chile** también prohibió que se exigiera un análisis de laboratorio para detección del embarazo como requisito para obtener un empleo. La **República de Corea** prohibió la discriminación por motivos de género en los sindicatos. **Fiji** proscribió el acoso sexual y la discriminación por motivos de género en las solicitudes de empleo. Varios otros países fortalecieron las medidas existentes de protección contra la discriminación por motivos de sexo.

Diseño de políticas y programas

Varios países de América Latina han comenzado a analizar los diferentes efectos de sus programas sobre hombres y mujeres. Actualmente, esos países, en su mayoría, cuentan con planes de acción para poner en práctica el Programa de Acción de la CIPD y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Casi todos los países africanos cuentan con un ministerio, una oficina, un departamento o una dependencia que se encarga de cuestiones de igualdad de género.

Los gobiernos pueden formular políticas y programas prestando atención a sus diversos efectos sobre hombres y mujeres, y alentando la retroinformación procedente de los participantes y la vigilancia local. Pueden recompensar a las instituciones que promueven la igualdad en su plantilla de personal y al asignar recursos.

Los planes nacionales para poner en práctica las recomendaciones de las conferencias deben deslindar claramente las responsabilidades dentro y fuera del gobierno e incorporar las opiniones de los diferentes grupos interesados. Tal vez sea necesario contar con nuevos órganos normativos y administrativos o con coordinadores de asuntos de género en las instituciones existentes.

Cuestiones básicas de política

Políticas y cambios institucionales

Tal vez sea necesario que los países formulen o enmienden sus políticas oficiales, con el propósito de promover la igualdad de género. Es preciso que los encargados de formular políticas estén en condiciones de analizar los diferentes efectos que los programas tienen sobre hombres y mujeres y la manera en que responden a las diferentes necesidades de unos y otras. Asimismo, tal vez sea necesario introducir cambios institucionales, entre ellos el establecimiento de coordinadores encargados de monitorear el pro-

greso. También se necesitan mejores mecanismos a fin de preparar informes y recibir retroinformación procedente de las entidades de la sociedad civil, inclusive los grupos de mujeres.

Capacitación

Los encargados de formular políticas y los funcionarios de programas necesitan recibir capacitación en cuestiones de género a fin de promover la igualdad de género. Las organizaciones no gubernamentales y las redes internacionales y locales, las oficinas de asistencia para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales y las oficinas nacionales han preparado materiales de capacitación. En **Colombia**, por ejemplo, debido a la capacitación de los trabajadores de clínicas de salud reproductiva, ha mejorado la circulación de información, se ha reducido el tiempo de espera y ha aumentado la participación del personal y la satisfacción de los clientes.

Monitoreo

Es preciso monitorear la asignación de los recursos para velar por que estos promuevan la igualdad de

RECUADRO 31

Las mujeres egipcias obtienen derechos de divorcio similares a los de los hombres

En marzo de 2000 entró en vigor una ley en virtud de la cual las mujeres egipcias pueden iniciar un procedimiento de divorcio unilateralmente y sin explicaciones, con lo cual Egipto pasó a ser el segundo país del mundo árabe, después de Túnez, que otorga a la mujer derechos de divorcio similares a los del hombre.

"Esto es básicamente una revolución", dijo Mona Zulfukar, abogada y activista que contribuyó al éxito de una campaña de 15 años de duración para reformar la Ley de la Familia, y también facilitar los procedimientos a fin de obtener pensiones de manutención y alimentos para los hijos, facilitar su cobro y consolidar varios procedimientos separados bajo la jurisdicción de un único juez.

Una coalición polifacética respaldó la reforma, inclusive activistas interesados en aumentar la eficiencia del sistema jurídico, promotores de las libertades civiles y defensores de los derechos de la mujer, además de académicos musulmanes que convinieron en que el islamismo justifica los cambios propuestos. Los activistas egipcios adujeron que el Profeta Mahoma había estipulado claramente que el divorcio es una oportunidad igual, o casi igual, para que hombres y mujeres disuelvan matrimonios desavenidos. Los académicos de la Universidad Al Azhar, la más antigua institución musulmana de enseñanza religiosa, estuvieron de acuerdo.

La oposición manifestada por conservadores religiosos y hombres que veían amenazada su dominación de la vida de la familia requirió algunas soluciones de transacción. A medida que la legislación fue progresando, se eliminó la disposición que permitía que las mujeres viajaran sin el permiso de su esposo o su padre.

Incluso después de introducir las reformas, un esposo puede poner fin al matrimonio con mucha más facilidad que la esposa; todo lo necesario es efectuar una gestión (que puede durar sólo una hora) ante el funcionario local que registra matrimonios; no es necesario notificar a la esposa. Antes de que se otorgue un divorcio a petición de la mujer, es preciso que intervenga un mediador supervisado por el Tribunal; y ella debe devolver el dinero en efectivo o los bienes recibidos de su esposo en virtud del contrato de matrimonio.

De conformidad con una reforma anterior de las leyes, en 1999 el Gobierno de Egipto abolió una controvertida sección del Código Penal que posibilitaba que quien había perpetrado una violación evitara ser condenado a prisión si ofrecía desposar a su víctima.

género y respondan a las necesidades de hombres y mujeres. Por ejemplo, las escuelas deben ser accesibles por igual a los niños varones y las niñas; y los estudiantes deben estar protegidos contra los malos tratos. Es preciso que los indicadores programáticos sean sensibles a las cuestiones de género y es menester que las bases de datos desagregados por género pasen a ser instrumentos estándar de diagnóstico. Los indicadores cualitativos deberían complementar los enfoques cuantitativos.

Responsabilidad

Los códigos de conducta de los programas de salud deberían garantizar el respeto a los derechos, las necesidades, las percepciones y las oportunidades de los clientes. Se necesita contar con sistemas como el de defensor público (*Ombudsman*) y otros medios de obtener retroinformación y contribuciones de los interesados a fin de asegurar que se rinda cuentas a los beneficiarios de los programas.

RECUADRO 32

El monitoreo y la evaluación mejoran los programas y promueven la sensibilidad de género

El monitoreo de las necesidades de las poblaciones en materia de salud reproductiva, así como de los efectos de la discriminación de género y de las desiguales relaciones de poder reviste importancia vital para el diseño de estrategias de mejora. Es preciso prestar apoyo a bases de datos públicas que contengan información desagregada por sexo y fácilmente accesible a los encargados de formular políticas, los encargados de realizar programas, los promotores y los funcionarios ejecutivos locales.

Cuando se realizó el examen al cabo de cinco años de la aplicación del Programa de Acción de la CIPD, se señaló la necesidad de contar con indicadores cualitativos de éxito, en particular para la medición del contexto social de la salud reproductiva. Es notable la ausencia de indicadores de buena calidad para medir los cambios en los papeles de género y la potenciación del papel de la mujer en las esferas tanto pública como privada. Los indicadores también pueden ayudar a monitorear en qué grado los propios programas son conducidos con sensibilidad de género.

El Grupo Interinstitucional de Trabajo sobre Cuestiones de Género, vinculado con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), está tratando de producir indicadores para la medición de cuestiones de género en lo concerniente a la salud reproductiva. También está elaborando procedimientos para que los programas definan sus propios indicadores de género. En virtud de esos procedimientos, se analizan los obstáculos de género que impiden el logro de los objetivos programáticos, se determinan cuáles son las actividades necesarias para contrarrestar tales obstáculos y se sugieren indicadores y fuentes de datos para determinar la eficacia de tales actividades.

La IPPF ha diseñado un instrumento de monitoreo de los programas para determinar la calidad de la atención en sus servicios de salud reproductiva, desde una perspectiva de género.

El FNUAP, en consulta con otras instituciones internacionales y académicas, ha preparado un conjunto de indicadores para la medición de la salud reproductiva. El propósito de estos indicadores es estandarizar la compilación de datos en todos los organismos de las Naciones Unidas y poner a disposición de los países indicadores que estos pueden utilizar en sus propios programas. Hay indicadores específicamente ideados para monitoreo del progreso hacia la igualdad de género; la sensibilidad de género fue un tema de preocupación en la selección de todos los tipos de indicadores.

Reforma del sector de salud y ajuste estructural

Los análisis realizados en países del Asia sudoriental y del África al sur del Sahara han demostrado que los programas de ajuste estructural, inclusive los de descentralización de servicios, pueden debilitar los programas de educación y salud y socavar los esfuerzos por erradicar la pobreza y mejorar la calidad de la vida. Los gobiernos deberían monitorear los efectos de los programas de reforma, a fin de velar por que los servicios de educación y de salud sigan beneficiando a los pobres, en particular, a las mujeres y las niñas.

Calidad de la atención

Es preciso que los encargados de prestar servicios reciban capacitación y apoyo a fin de que ofrezcan a mujeres y hombres un trato respetuoso y dotado de sensibilidad. Es menester mejorar la calidad de la atención que ofrecen los sistemas de salud, particularmente en cuestiones de higiene sexual y salud reproductiva. Los organismos donantes internacionales y bilaterales, inclusive el FNUAP, hacen mayor hincapié en las iniciativas para elevar la calidad de la atención, como parte de su apoyo a programas de salud reproductiva.

Análisis presupuestario sensible a las cuestiones de género

Es preciso examinar los presupuestos nacionales para determinar de qué manera responden a las necesidades y los intereses de las mujeres, y cuáles son los efectos de las políticas de ingresos y gastos, en especial, la manera en que éstas afectan a las mujeres pobres⁶. Se necesitan recursos de fuentes públicas, privadas y comunitarias para velar por que se apliquen estrictamente las medidas de protección de la equidad de género. Después de la CIPD y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, **Cuba**, **el Ecuador** y **El Salvador** han incrementado sus asignaciones presupuestarias a programas para la mujer⁷. Desde mediados del decenio de 1980, **Australia** ha estado realizando análisis periódicos de la manera en que las mujeres se han beneficiado con los gastos del Gobierno federal y de los gobiernos de los estados⁸. La Secretaría del Commonwealth ha apoyado a gobiernos de varios países, entre ellos **Barbados**, **Fiji**, **St. Kitts y Nevis**, **Sri Lanka** y **Sudáfrica** en una iniciativa presupuestaria sobre cuestiones de género⁹.

Investigación

Es preciso determinar mejor las diferentes necesidades de mujeres y hombres, los efectos de la desigualdad de género y las barreras que se oponen al adelanto, para fundamentar la programación y las tareas de promoción. Dado que la más agobiante discriminación de género es la que ocurre en la familia, debería prestarse apoyo a la recopilación de datos sobre las familias y al monitoreo de los cambios en éstas.

Programas en beneficio de los hombres

Es menester contar con programas que aborden las necesidades de los hombres en materia de salud reproductiva, intensifiquen un activo apoyo masculino a la salud de la mujer e involucren a los hombres en un diálogo sobre la desigualdad de género y su costo para las mujeres, los hombres y la sociedad en su conjunto.

Prevención de la violencia

Para proteger a las mujeres contra la violencia por motivos de género es necesario adoptar medidas en



muchas esferas: promoción, cambios en la legislación; mejores disposiciones para el cumplimiento de las leyes vigentes; alternativas para la seguridad de las víctimas; sistemas de denuncia; servicios de mediación y asesoramiento; y financiación de grupos locales de apoyo.

Erradicación de la pobreza

En la asistencia internacional para el desarrollo, se asigna ahora prioridad a satisfacer las necesidades de los más pobres entre los pobres. En la India, por ejemplo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) elaborado por organizaciones gubernamentales e internacionales, esboza un enfoque coordinado de la asistencia para el desarrollo, prestando atención a la erradicación de la pobreza y las cuestiones de género¹⁰.

Barreras que obstan a la contratación y diferencias en la remuneración

A fin de eliminar la discriminación de género en la contratación de empleados, debe impedirse que los empleadores exijan a las aspirantes a empleo pruebas de que utilizan anticonceptivos o de que no están embarazadas. Es preciso analizar las diferencias de salario entre el hombre y la mujer y que las mismas sean tema del debate público acerca de la igualdad de género y la justicia, el significado del concepto de trabajo "equivalente", la importancia de los papeles reproductivos y productivos de la mujer y cuestiones conexas¹¹.

Educación sobre derechos humanos

Las campañas en apoyo de los derechos humanos básicos de hombres y mujeres, inclusive los derechos a servicios de higiene sexual y salud reproductiva, deberían tomar en cuenta las diferentes perspectivas masculinas y femeninas. Los mensajes deben ser apropiados a las diferentes edades y situaciones. Las organizaciones de la sociedad civil han elaborado diversos programas de estudios y materiales didácticos sobre derechos humanos¹².

Promoción

Los medios de difusión, inclusive el cine, la radio, la televisión y cada vez más la *Web*, pueden alentar imágenes y modelos de comportamiento positivos. La educación de funcionarios encargados de formular políticas, líderes locales y miembros de las comunidades puede impulsar a éstas y a las familias a actuar cuando perciben faltas de equidad. Un mejor acceso a las nuevas tecnologías de la información posibilitará un intercambio expedito de información sobre las mejores prácticas y los diferentes enfoques.

El FNUAP apoya la igualdad de género

El Fondo de Población de las Naciones Unidas, en su carácter de principal organización del sistema de las Naciones Unidas que apoya la puesta en práctica del Programa de Acción de la CIPD, presta asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para asegurar el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, inclusive los de planificación de la familia e higiene sexual, y la aplicación de estrategias de población y desarrollo en pro del desarrollo sostenible. El Fondo también promueve la

RECUADRO 33

Reforma de la legislación sobre violación en la India

La Comisión Legislativa de la India ha exhortado a que se introduzcan reformas integrales de las leyes de ese país contra la violación. El informe de la Comisión, relativo a los malos tratos dentro de la familia, afirma que los casos de violación y ataque sexual deberían ser sometidos a juicio en tribunales especiales, donde pasarían a primer plano las necesidades de las víctimas. Pero son pocas las mujeres y pocos los niños que se avienen a que la cuestión se ventile en público y que están dispuestos a someterse a los escollos de un juicio; e incluso cuando el juicio se inicia, por lo general la carga de la prueba recae en la mujer.

La Comisión Legislativa también recomendó que se aplicaran castigos más severos contra quienes cometen transgresiones sexuales, particularmente quienes se ensañan con los niños. En su informe, la Comisión afirmó que el ataque sexual a los niños causa "daños psicológicos indelebles".

Recientemente se han dado a conocer estadísticas sobre violación y abuso sexual de niños en la India, y las cifras son ominosas. El Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Infantil de la India dice que, en promedio, en ese país una mujer es víctima de violación cada hora. Ese organismo afirma que cada día hay 14 mujeres asesinadas por las familias de sus esposos.

Los grupos de mujeres afirman que las actitudes profundamente conservadoras acerca de las relaciones sexuales y la preservación del carácter privado de los asuntos de la familia han contribuido a la monstruosa ineficiencia de las leyes contra la violación. Una mujer violada, además, corre el riesgo de que se la proscriba de su familia y de su comunidad.

RECUADRO 34

Medidas jurídicas y profesionales contra la violación en Sudáfrica

La violación es un problema de gran entidad en Sudáfrica, donde cada año 52.000 mujeres denuncian que han sido violadas y los funcionarios policiales estiman que la proporción de dichas denuncias es de una de cada 36 víctimas.

Las mujeres blancas, residentes urbanas y educadas suelen presentar con mayor frecuencia denuncias a la policía cuando son víctimas de ataques, pero muchas mujeres pobres y negras, especialmente cuando son violadas por alguien que ellas conocen, suelen no denunciar la violación a las autoridades. Los mitos relativos al SIDA también perpetúan el problema, puesto que muchos hombres piensan que el hecho de tener relaciones sexuales con una virgen puede curar esa enfermedad.

En Sudáfrica, donde cada año hay 129 denuncias de violación por cada 100.000 habitantes, el problema parecería ser más grave que en cualquier otro país del mundo: en los Estados Unidos, en 1996 hubo 36,1 mujeres violadas por cada 100.000 habitantes y en el Reino Unido, 8,7.

Sudáfrica está estableciendo ahora 20 "tribunales que entienden en casos de violación" especializados, la primera iniciativa de ese tipo en todo el mundo. El Canadá está contribuyendo a financiar el programa, mientras que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y la Oficina Federal de Investigaciones de ese país están capacitando a fiscales e investigadores.

La periodista y activista contra la violación Charlene Smith, que ha escrito acerca de su propia violación, ha exhortado a la Asociación Médica Sudafricana a sensibilizar a los médicos, y su grupo está creando un "protocolo de violación". En abril de 2000, el autor de su violación fue sentenciado a 15 años de prisión.

Charlene Smith promete continuar abogando por esa cuestión. Dijo: "Si hemos eliminado el apartheid, también podremos eliminar los problemas de la violación y el VIH".

conciencia sobre cuestiones de población y desarrollo y aboga por la movilización de los recursos necesarios a fin de satisfacer las metas de la CIPD.

La programación del FNUAP en cada uno de esos temas está animada por su compromiso en pro de los derechos reproductivos, la igualdad de género, la responsabilidad masculina y la potenciación del papel de la mujer.

Apoyo a los gobiernos

En **México**, el Consejo Nacional de Población, con el apoyo del FNUAP, ha capacitado a su personal técnico y al personal de los consejos de población de diez estados acerca de la manera en que los programas y las políticas de población pueden promover la igualdad de género. Actualmente, los cinco estados más pobres de México cuentan con planes para promover la igualdad de género en sus programas de población. La etapa siguiente será la inclusión de una perspectiva de género en el monitoreo y la evaluación.

El FNUAP ha ofrecido capacitación y asistencia técnica, por ejemplo, en **Angola** para el Ministerio de la Familia y la Promoción de la Mujer y en **Swazilandia** para la Oficina de Género del Ministerio del Interior¹³.

En el **Perú**, aprovechando la experiencia recogida en otros países de la región, el FNUAP apoyó la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano. En la **República Dominicana**, el FNUAP proporcionó asesoramiento a expertos para formular la ley de creación de la nueva Secretaría de la Mujer.

En el **Ecuador**, el **Perú** y la **República Dominicana**, donde se han descentralizado los servicios de salud, el FNUAP ha apoyado a varias municipalidades para que promuevan los derechos reproductivos y la participación de la mujer en la adopción de decisiones.

El Fondo también se está ocupando activamente de una amplia gama de cuestiones concretas de género.

Salud reproductiva de los adolescentes

Después de las conferencias de El Cairo y Beijing, los países han comenzado a prestar más atención a la salud reproductiva de los adolescentes. El FNUAP ofrece asistencia técnica y financiera a los programas nacionales.

En América Latina, las Jornadas de Conversación sobre Afecto y Sexualidad, conducidas por ONG, alientan a los adolescentes a hablar de sus experiencias y a desarrollar sus propias alternativas. La metodología fue preparada en **Chile**, con el apoyo del FNUAP, por el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud y los Ministerios de Salud y Educación; esa metodología ha sido adoptada en la **Argentina**, **Bolivia**, el **Brasil**, **Costa Rica** y el **Uruguay**. El FNUAP ha ofrecido mayor apoyo a programas que responden a las necesidades de los adolescentes en **Chile**, **Colombia**, el **Ecuador**, **Haití**, **Honduras**, **Nicaragua**, **Panamá**, el **Paraguay**, el **Perú**, la **República Dominicana** y **Venezuela**. Un proyecto apoyado por el FNUAP en beneficio de campesinos adolescentes en Nicaragua se centra en los pobres y los excluidos de la educación escolar.

En **Egipto**, el FNUAP apoyó la capacitación en aptitudes de liderazgo de hombres y mujeres jóvenes para que educaran a otros jóvenes. Entre las actividades cabe mencionar el desarrollo de la conciencia de sí mismos, la planificación de sus vidas y sus ca-

rreras y el enfoque en el comportamiento reproductivo, la procreación, la crianza de los hijos, las enfermedades de transmisión sexual y la planificación de la familia¹⁴.

Violencia por motivos de género

El FNUAP ha apoyado la capacitación de agentes de salud para que sepan cómo intervenir en los casos de violencia por motivos de género, estén al tanto de las leyes y la aplicación obligatoria de las reglamentaciones y puedan impartir asesoramiento. En el **Ecuador**, **Honduras**, **México**, la **República Dominicana** y **Venezuela**, el FNUAP ha ofrecido apoyo a gobiernos, parlamentos y organizaciones de la sociedad civil para que formulen, reformen o apliquen leyes que castiguen la violencia contra la mujer; y ha contribuido a la preparación de informes sobre el abuso sexual de las niñas en **Chile**, **Nicaragua** y **Panamá**.

En la **República Dominicana**, el Fondo ha apoyado la creación de oficinas del Departamento de Policía que reciben denuncias de actos de violencia contra mujeres y niñas y ha contribuido a preparar publicaciones sobre la prevención de la violencia por motivos de género y las leyes contra ella. En **Haití**, el FNUAP ha apoyado a varios grupos de mujeres que efectúan gestiones ante las autoridades para mejorar la administración de justicia en casos de violación y ha contribuido a capacitar a miembros de la policía nacional para prevenir la violencia por motivos de género y recibir denuncias al respecto. En el **Perú**, el FNUAP, el UNICEF y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) apoyan a la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia en la Familia, integrada por representantes de departamentos gubernamentales, la Asociación Nacional de Municipalidades y organizaciones de mujeres.

El Fondo también ha participado en la campaña de las Naciones Unidas para la educación pública sobre la violencia contra las mujeres y los niños en América Latina y el Caribe, conducida por el UNIFEM en colaboración con el FNUAP, el UNICEF, el PNUD y el ONUSIDA. En varios países, el FNUAP ha apoyado la realización de desfiles, conferencias de prensa, reuniones y debates en panel.

Participación masculina

El FNUAP ha apoyado la celebración de varias conferencias nacionales sobre participación masculina, diversos enfoques regionales en África al sur del Sahara y la creación de grupos de hombres en **Bolivia**, **Colombia**, **Honduras**, **Nicaragua**, el **Perú** y el **Uruguay**.

En las fuerzas armadas y las fuerzas policiales de **Bolivia**, el **Ecuador**, **Nicaragua**, el **Paraguay** y el **Perú**, el Fondo está apoyando actividades a fin de crear mayor conciencia acerca de la higiene sexual y la salud reproductiva de los hombres, las desiguales relaciones de género y la violencia contra la mujer.

En la región noroccidental de **Namibia**, el FNUAP está apoyando grupos de debate para los hombres sobre planificación de la familia, enfermedades de transmisión sexual y desigualdad de género. Participan en esos debates hombres enfermeros, agentes de policía y miembros de las fuerzas armadas, así como representantes de la Iglesia Luterana Evangélica y de un club de fútbol¹⁵.

Los países están comenzando a prestar más atención a la salud reproductiva de los adolescentes.



Otras actividades de asistencia

Prevención del VIH/SIDA

El FNUAP colabora con el ONUSIDA, con la OMS y con otros organismos para velar por la equidad de género en los programas de prevención del VIH/SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual. El FNUAP y la IPPF están preparando un módulo de capacitación sobre prevención del VIH/SIDA, para su uso por asociaciones de planificación de la familia y otros encargados de prestar servicios.

Investigación y capacitación

Con el apoyo del FNUAP, **Nicaragua** ha establecido un programa internacional de estudios de licenciatu- ra en salud reproductiva y derechos reproductivos, con una perspectiva de género. En **Bolivia**, el FNUAP ayuda a capacitar a encargados de salud reproductiva acerca de la calidad de los servicios y los derechos y contribuye a publicaciones sobre investigación cualitativa¹⁶. El FNUAP ha ofrecido apoyo a la investigación en la **Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México y el Perú**, a fin de determinar las necesidades especiales de las mujeres en materia de higiene sexual y salud reproductiva, particularmente en relación con las políticas de salud y los efectos de éstas, la mortalidad derivada de la maternidad y el empleo de la mujer¹⁷. En **Panamá**, el FNUAP ha apoyado la investigación sobre los vínculos entre cuestiones de población, de género y de pobreza, y ha impartido capacitación a organizaciones no gubernamentales y gubernamentales para que preparen proyectos sensibles a las cuestiones de género que vinculen las cuestiones de población y la reducción de la pobreza.

Promoción

En **Haití**, el FNUAP está ayudando al Ministerio de la Condición y los Derechos de la Mujer a diseñar y conducir estrategias de promoción de los derechos de la mujer. En **Bolivia**, el FNUAP apoya la formulación de programas televisivos educativos sobre la salud y la equidad de género¹⁸. En **México**, el FNUAP apoya a la organización "Comunicación e Información de la Mujer", una red nacional de periodistas de la prensa escrita comprometidos en pro de la igualdad de género y la potenciación del papel de la mujer. En **Chile**, el Fondo ha prestado apoyo a *Fempres*, revista de la Red de Salud de la Mujer de América Latina y el Caribe.

Participación política de la mujer

En **Bolivia**, el **Ecuador**, **El Salvador**, la **República Dominicana** y **Venezuela**, el FNUAP ha apoyado la capacitación para el liderazgo político de la mujer y su participación en los procesos legislativos, así como en las políticas y la gestión locales. El FNUAP ha apoyado redes de mujeres y grupos indígenas en **Bolivia**, el **Ecuador**, el **Perú** y **Centroamérica**, así como la Red Afrocaribeña.

Educación de la niña

El FNUAP apoya actividades de promoción encaminadas a mantener a las niñas en la escuela y mejorar su condición social, en apoyo del Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en 1990. El Fondo colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la



Ciencia y la Cultura (UNESCO), el PNUD, el UNICEF y el Banco Mundial en una evaluación del Plan de Acción que culminó en el Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar (Senegal) en abril de 2000.

Microcrédito

Los gobiernos están apoyando cada vez más a las instituciones de microcrédito, o bien directamente mediante subsidios, o bien mediante reglamentaciones propicias. Para que esos programas tengan eficacia en la potenciación del papel de la mujer, deberían impartir alfabetización, enseñanza sobre aritmética y educación sobre vida en familia y, de ser posible, deberían alentar la transición hacia las empresas del sistema estructurado de la economía. El FNUAP ha apoyado diversos programas de ese tipo, por ejemplo, los realizados en el **Yemen**¹⁹. En **Viet Nam**, el FNUAP ha apoyado la creación de más de 500 grupos de ahorro integrados por mujeres, ha prestado asistencia a proyectos de mejora agrícola y de la comunidad, ha realizado campañas para mejorar el abastecimiento de agua y el saneamiento y ha constituido una red de agentes voluntarios de salud de base comunitaria²⁰.

Recopilación de datos

El FNUAP presta asistencia técnica a los países a fin de crear conciencia acerca de la falta de equidad de género y generar y analizar datos sensibles a las cuestiones de género, para ser utilizados en la planificación y evaluación de políticas y programas. Se está prestando asistencia a **Bolivia, Haití, Honduras y Venezuela** en la preparación de censos nacionales de población, aplicando un análisis que toma en cuenta la equidad de género.

El papel de los donantes

Los donantes internacionales han apoyado decididamente las acciones de promoción de la igualdad de género. El compromiso de las organizaciones donantes se ha puesto de manifiesto en declaraciones de política²¹, mecanismos institucionales²² y preparación de informes²³ después de la CIPD y de la Cuarta Con-

Niñas escolares en Malawi. El FNUAP apoya tareas de promoción para que las niñas sigan asistiendo a la escuela.



ferencia Mundial sobre la Mujer, pero este compromiso aún no está respaldado por recursos suficientes.

En la CIPD se convino en que hacia el año 2000 se necesitaría asistencia internacional por valor de 5.700 millones de dólares anuales con destino a programas de salud reproductiva y población, suma que aumentaría hasta 7.200 millones de dólares anuales hacia 2015. Actualmente, sólo se dispone de 2.100 millones de dólares anuales²⁴.

Es menester que se entable una mejor colaboración entre los donantes, a fin de reducir la duplicación de actividades e intercambiar expertos, de conformidad con las reformas del sistema de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

El UNIFEM y el FNUAP han suscrito un memorando de entendimiento en virtud del cual se intensifica la cooperación entre ambos organismos, en apoyo de las acciones nacionales. Los especialistas del FNUAP en cuestiones de género apoyan proyectos y actividades del UNIFEM en todo el mundo.

El FNUAP ha adoptado directrices programáticas sobre igualdad y sensibilidad de género²⁵ y directrices operacionales para sus oficinas en los países, en lo concerniente a la potenciación del papel de la mujer y los derechos humanos²⁶. Otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el UNICEF, el PNUD, la OMS, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), también han preparado directrices y manuales sobre este tema.

El Banco Mundial ha publicado el *Policy Research Report on Gender and Development*²⁷, en que se analiza la importancia para el desarrollo de las cuestiones de género y de potenciación del papel de la mujer, y ha presentado informes sobre programas y proyectos de préstamos financiados con préstamos del Banco²⁸. El Banco está elaborando estrategias y exámenes de las cuestiones de género en los programas sectoriales²⁹.

Será necesario que los organismos prosigan e intensifiquen esas acciones.

Varias fundaciones privadas, entre ellas, la Fundación Ford, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación William y Flora Hewlett, la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, la Fundación David y Lucile Packard, la Fundación Rockefeller, la Fundación Summit, el *Wallace Global Fund* y la Fundación para las Naciones Unidas, están desempeñando un papel cada vez más importante en el apoyo a programas nacionales para promover la salud reproductiva y la igualdad de género.

Al aumentar el apoyo ofrecido por los donantes, se alentarán las acciones nacionales y locales.

Los problemas que se avecinan

El cambio social siempre es difícil, en particular cuando se trata de las relaciones básicas entre hombres y mujeres en la familia. En los últimos decenios se ha prestado mayor atención a la potenciación del papel de la mujer y se han logrado algunos adelantos al respecto. También se ha reconocido cada vez más la manera en que las normas que rigen las oportunidades de hombres y mujeres, los fondos sociales y los comportamientos afectan las perspectivas de lograr desarrollo acelerado y justicia.

Los cambios en esas relaciones, en los sistemas de poder y en las creencias que los apoyan, no son menos arrolladores e importantes que los cambios en curso en cuestiones como la mundialización, la gobernabilidad, la tecnología de la información y la urbanización. Las sociedades necesitan arbitrar sus propias soluciones, basadas en su visión de la justicia y la igualdad de género y coherentes con sus culturas y situaciones, a fin de proporcionar una vida mejor, tanto para las mujeres como para los hombres.